



LAS ACTUACIONES DE CONTROL DEL ÓRGANO INTERVENTOR SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES EN LAS ENTIDADES LOCALES

Girona, 7 de febrero de 2020

Gabriel Hurtado López

Subdirector General de Estudios y Financiación de Entidades Locales



I. A MODO DE INTRODUCCIÓN. REGLAS FISCALES EN LAS ENTIDADES LOCALES: OBJETIVOS Y CUMPLIMIENTO



Reglas fiscales (ACM 03-07-2017)

	2018	2019	2020
Objetivo Estabilidad (% PIB)	0,0	0,0	0,0
Límite de Deuda (deuda PDE) (% PIB)	2,7	2,6	2,5
Regla de Gasto: Tasa de referencia nominal (tasa de variación anual, en %)	2,4	2,7	2,8



Reglas fiscales

(aprobado por CNAL de 19 de julio y 23 de agosto de 2018 y por CFFF de 19 de julio y 22 de agosto)

	2019	2020	2021
Objetivo Estabilidad (% PIB)	0,0	0,0	0,0
Límite de Deuda (deuda PDE) (% PIB)	2,3	2,2	2,1
Regla de Gasto: Tasa de referencia nominal (tasa de variación anual, en %)	2,7	2,9	3,1
Tasa de variación del PIB potencial (en %)	1,3	1,4	1,6



Reglas fiscales: Objetivos para EELL desde 2012

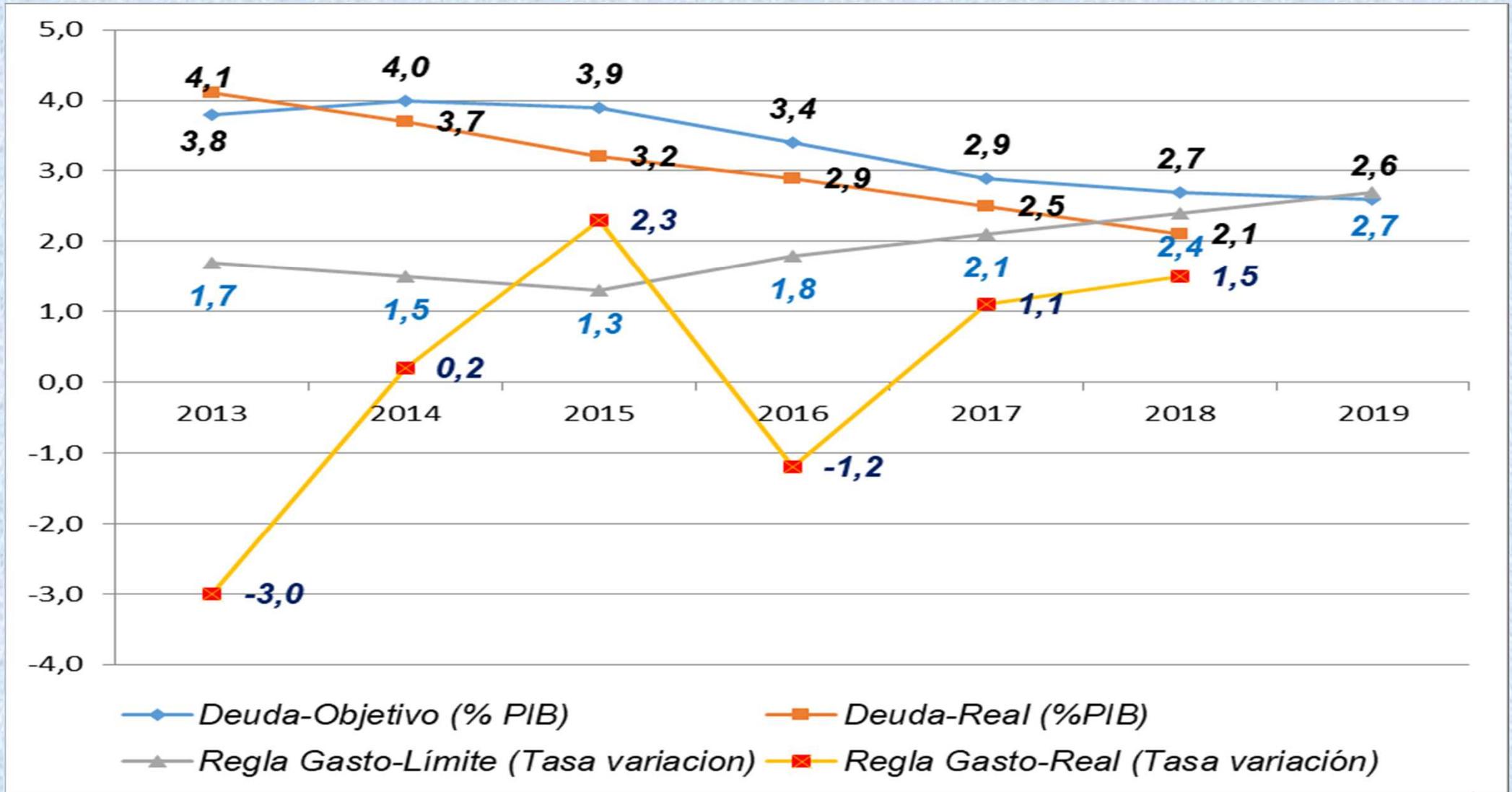
Año de aprobación	Objetivo de deuda pública (*)			Regla de gasto		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
2012	3,8 (*)	3,8 (*)	3,8 (*)	1,7	1,7	2,0
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
2013	4,0	4,0	3,9	1,5	1,7	1,9
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
2014	3,9	3,8	3,6	1,3	1,5	1,7
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
2015	3,4	3,2	3,1	1,8	2,2	2,6
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
2016 (**)	2,9	2,8	2,7	2,1	2,3	2,5
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
2017	2,7	2,6	2,5	2,4	2,7	2,8

(*) En los objetivos fijados en 2012, no incluyen las operaciones del mecanismo de pagos a proveedores.

(**) En diciembre de 2016 se revisaron los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública. El primero no afectó a las Entidades Locales. En cuanto al segundo se revisó, fijándose finalmente en el 3,0% del PIB.



Deuda pública y regla de gasto: realidad (fuente: IGAE) y objetivos





II. REGLAS FISCALES EN LAS ENTIDADES LOCALES: DEFINICIÓN Y PROBLEMÁTICA



FIJACIÓN DE OBJETIVOS (artículo 15 LOEPSF)

- ❖ En el primer semestre de cada año, el Gobierno, mediante acuerdo del CM, a propuesta del Ministro/a de Hacienda y previo informe del CPFF y de la CNAL, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria, en términos de capacidad o necesidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el SEC, y el objetivo de deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de Administraciones Públicas como para cada uno de sus subsectores. Dichos objetivos estarán expresados en términos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional nominal.
- ❖ Para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria se tendrá en cuenta la regla de gasto y el saldo estructural alcanzado en el ejercicio inmediato anterior.
- ❖ La fijación del objetivo de deuda pública será coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria establecido.



ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Las EELL deben mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario (artículo 11.4 LOEPSF)

El superávit debe destinarse a:

- Reducir el nivel de endeudamiento en términos PDE (regla general, artículo 32 LOEPSF)
- Cancelar la cuenta (413), pagar a proveedores y a inversiones financieramente sostenibles (regla especial aplicable a EELL, D. A: 6ª LOEPSF)

En el marco de las competencias del MINHAC para que se acelere la aprobación y publicación de un documento que recoja la interpretación a seguir en la aplicación de cada una las reglas fiscales, garantizando la consistencia entre ellas y la unidad de criterio interpretativo [Recomendación de la AIReF en Informe 33/19 (julio 2019) sobre cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2019]

El incumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria por utilización del RT



OBJETIVO DE DEUDA

La LOEPSF no determina un objetivo individual de deuda pública aplicable a cada entidad local. Sólo establece un objetivo para el subsector de CCLL.

En consecuencia, se ha identificado el objetivo con el límite establecido en la normativa reguladora de las HHLL en la aplicación del régimen de endeudamiento, y, concretamente, con el límite a partir del cual las EELL tienen prohibido esa modalidad de financiación ajena.



DEUDA PÚBLICA: PROBLEMÁTICA POR SECTORIZACIÓN

Disposición adicional primera del Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación

Régimen de endeudamiento aplicable a entidades dependientes o vinculadas a entidades locales.

Con carácter extraordinario y transitorio, las entidades vinculadas o dependientes de las entidades locales que se clasifiquen en el sector de administraciones públicas, en el ejercicio en el que se apruebe dicha clasificación y en el siguiente no serán incluidas en el ámbito de aplicación del régimen de endeudamiento establecido en el TRLRHL, y en normas que, con vigencia indefinida o temporal lo completen o desarrollen, pudiendo formalizar aquellas entidades dependientes las operaciones de endeudamiento que tuvieren previstas en sus presupuestos o en sus estados financieros iniciales.



DEUDA PDE “vs” DEUDA TRLRHL

Endeudamiento a efectos del Protocolo del Procedimiento de Déficit Excesivo (Deuda PDE)

Deuda a corto plazo (operaciones de tesorería)

Deuda a largo plazo

Emisiones de deuda

Operaciones con entidades de crédito

Factoring sin recurso

Deuda con AAPP⁽¹⁾

Arrendamiento financiero

Asociaciones público-privadas

Pagos aplazados por operaciones con terceros

Otras operaciones de crédito

(1) En las deudas con AAPP sólo se incluirán los préstamos con el FFEELL, que incluye el Fondo de Impulso Económico, el Fondo de Ordenación y el FFPP en liquidación, en este último tanto si se han instrumentado través de préstamo, como a través de la PTE

Endeudamiento a efectos del régimen de autorización TRLRHL

Total Deuda viva PDE

Riesgo deducido de los avales

Deuda formalizada disponible y no dispuesta

Deudas con Administraciones Públicas

Con la Administración General del Estado

Préstamos concedidos a la entidad local (se incluyen anticipos reintegrables)

Otros

Con la Comunidad Autónoma (se incluyen anticipos reintegrables)

Con la Diputación Provincial Consejo o Cabildo Insular (se incluyen anticipos reintegrables)

Con la Seguridad Social (acuerdos de aplazamiento y/o fraccionamiento)

Con la AEAT (acuerdos de aplazamiento y/o fraccionamiento)

Con otras Administraciones Públicas

Otras deudas



REGLA DE GASTO: PROBLEMÁTICA ¿REVISIÓN?

PROPUESTAS DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS

- La regla de gasto es **mejorable***
- Cualquier **excepción** debería estar **supeditada** al cumplimiento por parte de cada entidad local de las demás reglas fiscales, y a una situación financiera saneada*
- Conveniencia de ampliar el listado de supuestos que permiten un **mayor margen de gasto no financiero computable** a efectos de la regla de gasto*
- Eximir de PEF** si el **incumplimiento** de la regla de gasto (o de estabilidad presupuestaria) está motivado **por** la financiación de gasto no financiero con **remanente de tesorería***
- Ampliar el catálogo de IFS.** Considerar la especialidad de los supuestos de incremento de población, de aplicación de leyes estatales y autonómicas o de aparición de ingresos y gastos extraordinarios, si bien se debería evitar la consolidación de estos gastos extraordinarios*
- Necesaria **clarificación** del alcance del **artículo 12.5 de la LOEPSF***



REGLA DE GASTO: PROBLEMÁTICA ¿REVISIÓN?

- **Constituido en el seno de la CNAL un grupo de trabajo en 2017, con una primera reunión en septiembre**
- **Reactivación del grupo de trabajo en una segunda reunión en diciembre de 2018**
- **Constitución de un grupo técnico iniciando sus tareas el 31 de enero de 2019**
- **El grupo técnico ha mantenido 5 reuniones desde entonces. La última en julio**
- **Acordará un documento de síntesis de propuestas que se elevarán al grupo de trabajo para su aprobación y presentación a la CNAL**



REGLA DE GASTO: PROBLEMÁTICA ¿FUERA DEL PDE?

- España sale del procedimiento al reducir el déficit por debajo del 3 % del PIB
- El artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) exige a los Estados miembros que eviten déficits públicos excesivos.
- El Estado miembro sigue estando sometido a la vertiente preventiva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el código normativo de la UE en materia presupuestaria.
- El déficit de las AAPP de España ascendía al 2,5 % del PIB en 2018.
- El país ha estado sometido al procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, en los siguientes términos:
 - febrero de 2009, año límite de corrección: 2012
 - diciembre de 2019, año límite de corrección: 2013
 - julio de 2012, año límite de corrección: 2014
 - junio 2013, año límite de corrección: 2016
 - julio 2016, año límite de corrección: 2018



REGLA DE GASTO: PROBLEMÁTICA ¿FUERA DEL PDE?

*En el caso de los Estados miembros que hayan alcanzado el objetivo presupuestario a medio plazo, el crecimiento anual del gasto no excede de una **tasa de crecimiento potencial del PIB a medio plazo** que sirva de referencia, a menos que el exceso se compense con medidas discrecionales relativas a los ingresos*

(art. 5 del REGLAMENTO (UE) N° 1175/2011 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 16 de noviembre de 2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) N° 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas)



REGLA DE GASTO: PROBLEMÁTICA ¿TRANSPARENCIA?

En materia de transparencia, modificación de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, de suministro de información en el marco de la LOEPSF incorporando el cálculo de la regla de gasto a la información que comunican las CC.LL. en las fases iniciales del ciclo presupuestario y para que los datos que publica periódicamente el MINHAC de las CC.LL. estén actualizados

[Recomendación de la AIReF en Informe 33/19 (julio 2019) sobre cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2019]



III. REGLAS FISCALES EN LAS ENTIDADES LOCALES: ACTUACIONES DEL ÓRGANO INTERVENTOR



NATURALEZA DE LAS ACTUACIONES (I)

R. D. 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional:

- Corresponderán a los FHN las funciones necesarias, dentro de su ámbito de actuación, para garantizar el principio de transparencia y los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad económico-financiera (artículo 2.3)
- Entre las funciones de tesorería: elaboración y acreditación del PMP, de otros datos estadísticos e indicadores de gestión que, en cumplimiento de la legislación sobre transparencia y de los objetivos de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, gasto público y morosidad, deban ser suministrados a otras administraciones o publicados en la web u otros medios de comunicación de la Entidad, siempre que se refieran a funciones propias de la tesorería [artículo 5.1.e]



NATURALEZA DE LAS ACTUACIONES (II)

Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local

➤ El objeto del **control financiero** es la **verificación** del funcionamiento de los servicios del sector público local en el aspecto económico financiero para comprobar el cumplimiento de la normativa y directrices que los rigen y, en general, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera, comprobando que la gestión de los recursos públicos se encuentra orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía, la calidad y la transparencia, y por los **principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera** en el uso de los recursos públicos locales. (artículo 3.3)

➤ El **control financiero** de la actividad económico-financiera del sector público local se ejercerá mediante el ejercicio del control permanente y la auditoría pública. Ambas modalidades incluirán el control de eficacia, consistente en la **verificación** del grado de cumplimiento de los objetivos programados, del coste y rendimiento de los servicios de conformidad con los principios de eficiencia, **estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera** en el uso de los recursos públicos locales.



ACTUACIONES EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO (I)

- En líneas fundamentales y en presupuestos informe de la intervención de evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad y del límite de deuda (artículo 15 Orden HAP/2105/2012)

El presidente de la corporación forma el presupuesto general debiendo ser informado por la Intervención, antes de su remisión, junto a los anexos y documentación complementaria, al Pleno para su aprobación, enmienda o devolución (artículo 168.4 TRLRHL)

Aunque no se recoge expresamente, el órgano interventor tendría que pronunciarse acerca de la coherencia del límite máximo no financiero que debe aprobar la corporación con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, de acuerdo con el artículo 30 LOEPSF.



ACTUACIONES EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO (II)

- Durante la ejecución del presupuesto: actualización del informe de intervención del cumplimiento del objetivo de estabilidad y del límite de la deuda. Valoración del cumplimiento de la regla de gasto al cierre del ejercicio (artículo 15 Orden HAP/2105/2012)
 - Informe de expedientes de créditos extraordinarios y suplementos de crédito (artículo 177 TRLRHL)
 - Remisión al Pleno, por conducto de la presidencia, información de la ejecución de los presupuestos en los plazos y con la periodicidad que el Pleno establezca (artículo 207 TRLRHL)
 - Seguimiento, en términos financieros, de la ejecución de los presupuestos de acuerdo con las normas generales y las dictadas por el Pleno de la corporación (artículo 204 TRLRHL)

- En liquidación informe de la intervención de evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad, de la regla de gasto y del límite de la deuda (artículo 15 Orden HAP/2105/2012)
 - Informe de intervención relativo a la liquidación del presupuesto cuya aprobación corresponde al presidente de la corporación (artículo 191.3 TRLRHL)



ACTUACIONES EN RELACIÓN CON EL ENDEUDAMIENTO

- ✓ Informe previo de intervención para la concertación o modificación de operaciones financieras, con análisis de la capacidad de la entidad local para hacer frente a las obligaciones a su cargo (artículo 52.2 TRLRHL)
- ✓ Informe de intervención para la concertación de operaciones de crédito a largo plazo de organismos autónomos y entes y sociedades mercantiles dependientes, y anterior a la autorización del Pleno de la corporación (artículo 54 TRLRHL)



ACTUACIONES EN RELACIÓN CON EL PMP

- ❖ El interventor realiza el seguimiento del cumplimiento del PMP.
- ❖ En el caso de las EELL incluidas en el modelo de cesión de impuestos estatales, cuando el interventor detecte que el PMP supera en más de 30 días el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad durante dos meses consecutivos a contar desde la actualización de su plan de tesorería de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.6, formulará una comunicación de alerta, en el plazo de 15 días desde que lo detectara, a la Administración que tenga atribuida la tutela financiera de las EELL y a la junta de gobierno de la Corporación Local.
- ❖ La Administración que tenga atribuida la tutela financiera podrá establecer medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que la Corporación Local deberá adoptar de forma que le permita generar la tesorería necesaria para la reducción de su periodo medio de pago a proveedores. Cuando sea la Comunidad Autónoma quien tenga atribuida la citada tutela financiera deberá informar de aquellas actuaciones al Ministerio de Hacienda.
- ❖ Si aplicadas las medidas anteriores persiste la superación en más de 30 días el plazo máximo de pago previsto en la normativa de morosidad se podrán aplicar retenciones de la PTE.



ACTUACIONES EN RELACIÓN CON LAS IFS

- ❖ El expediente de gasto que se tramite incorporará una memoria económica específica, suscrita por el presidente de la Corporación Local, o la persona de la Corporación Local en quien delegue, con una proyección de los efectos presupuestarios y económicos de la inversión a lo largo de su vida útil. El interventor informa sobre la consistencia de dicha proyección.
Si el informe del interventor es desfavorable, debe remitirlo a la Administración pública que tenga atribuida la tutela financiera de las EELL.
- ❖ Anualmente, junto con la liquidación del presupuesto, se debe dar cuenta al Pleno del grado de cumplimiento de los criterios previstos en los apartados anteriores.
- ❖ El interventor de la Corporación Local informará al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas de las inversiones ejecutadas en aplicación de lo previsto en esta disposición.



ACTUACIONES EN RELACIÓN CON PLANES DE AJUSTE

La regulación general de los planes de ajuste se recoge en la DA 1ª LOEPSF

Son instrumentos a largo plazo de condicionalidad fiscal y financiera vinculado a la solicitud de mecanismos extraordinarios de liquidez a favor de las EELL

Su objeto es garantizar la sostenibilidad financiera de las EELL.

El interventor debe informar los planes y su ejecución. Del seguimiento debe informar con periodicidad anual al Ministerio de Hacienda, salvo los interventores de EELL incluidas en el modelo de cesión de impuestos estatales, que deberán hacerlo trimestralmente.



ACTUACIONES EN CASO DE PEF Y PLANES DE SANEAMIENTO

Plan económico-financiero

El artículo 21 de la LOEPSF prevé la formulación, en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública (no aplicable en EELL) o de la regla de gasto, de un PEF que permita su cumplimiento en el año en curso y el siguiente

Plan de saneamiento

En los casos de liquidación de presupuesto con RTGG negativo, la STS 6807/2008, de 20 de noviembre, ha admitido la corrección del desequilibrio mediante la aprobación de un plan de saneamiento

Sobre la emisión de informe del interventor



TRANSPARENCIA ¿Obligado al suministro de información?

Artículo 4.2 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional:

“La función de contabilidad comprende:

(...)

k) La remisión de la información económico financiera al Ministerio de Hacienda y Función Pública, al Tribunal de Cuentas y a los órganos de control externo así como a otros organismos de conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente.”

Artículo 4.1 de la Orden HAP/2105/2012:

“La remisión de la información económico-financiera correspondiente a la totalidad de las unidades dependientes de cada Comunidad Autónoma o Corporación Local se centralizará a través de:

- a) En el caso de las Comunidades Autónomas, la intervención general o unidad equivalente que tenga competencias en materia de contabilidad.*
- b) En las Corporaciones Locales, la intervención o unidad que ejerza sus funciones.”*

En las CCLL la remisión de información financiera al MINHAC está asociada a la función de intervención, no a la de contabilidad



¡Muchas gracias!



III JORNADA DE CONTROL INTERNO DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL

DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE GIRONA

Girona, 7 de febrero de 2020

Gabriel Hurtado López

Subdirector General de Estudios y Financiación de Entidades Locales